

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Produk hukum di Indonesia tidak hanya berbentuk perundang-undangan. Pemerintah selaku pejabat yang berwenang dalam mengatur tata urusan Negara dilengkapi dengan kewenangan-kewenangan yang bersifat atributif. Namun dalam keadaan-keadaan tertentu dan mendesak Pejabat/Badan Administrasi Pemerintahan tidak dapat menggunakan kewenangannya yang sifatnya terikat.¹ Dalam mengatasi permasalahan-permasalahan yang sifatnya mendadak dan memaksa harus segera diselesaikan, maka Negara memberikan sebuah kemerdekaan tertentu untuk bertindak atas inisiatif sendiri akibat kekosongan hukum yang sedang dialami maka di dalam hukum administrasi pemerintahan memberikan kewenangan bebas berupa diskresi.²

Mengutip pendapat tokoh Maecus Lukman sebagaimana diikutip oleh Saut P Panjaitan ia mengatakan bahwa persoalan-persoalan penting yang mendesak, dapat diklasifikasikan dengan unsur-unsur sebagai berikut³:

1. Persoalan-persoalan yang muncul harus menyangkut kepentingan umum, yaitu kepentingan bangsa dan negara, kepentingan masyarakat luas, kepentingan rakyat banyak/bersama, serta kepentingan pembangunan.
2. Munculnya persoalan tersebut secara tiba-tiba, berada diluar rencana yang telah ditentukan.

¹Mustamu Julista, Diskresi dan tanggung Jawab Administrasi Pemerintahan, (Jurnal sasi Vo. 17 ,2011), hal. 2

²*Ibid.*, hal 2

³*Ibid.*, hal. 2

3. Untuk menyelesaikan persoalan tersebut, peraturan perundang-undangan belum mengaturnya atau hanya mengatur secara umum, sehingga administrasi negara mempunyai kebebasan untuk menyelesaikannya atas inisiatif sendiri.
4. Prosedurnya tidak dapat diselesaikan menurut administrasi yang normal, atau jika diselesaikan menurut administrasi yang normal justru kurang berdaya guna bahkan berhasil.

Bila melihat klasifikasi kewenangan Pemerintah dalam mengeluarkan diskresi guna penyelesaian masalah yang sifatnya mendadak peneliti tertarik untuk berfikir kembali pada kondisi ketika Pandemi *Covid 19* yang lalu. Kilas balik metode Penanganan dan Penanggulangan *Corona Virus Disease 2019* ini dimulai ketika Pemerintah Indonesia mengeluarkan beberapa peraturan tentang penanganan *Corona Virus Disease 2019*. Diantaranya adalah keluarnya Surat Keputusan Presiden Nomor 7 Tahun 2020 tentang Gugus Tugas Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid 19)* pada tanggal 13 Maret 2020 yang mengandung penetapan terhadap pembentukan pejabat karantina kesehatan.

Hal tersebut kemudian disusul dengan Surat Keputusan Badan Nasional Penanggulangan bencana (BNPB) Nomor. 13 A Tahun 2020 tentang Perpanjangan Status Keadaan Tertentu Darurat Bencana Wabah Penyakit Akibat *Corona* pada tanggal 17 Maret 2020 yang sebelumnya pada tanggal 28 Januari 2020 BNPB juga telah menetapkan Surat Keputusan Kepala BNPB Nomor 9A tentang hal serupa. Peraturan lainnya yang memuat tentang Penanganan *Corona Virus Disease* ini adalah Keputusan Presiden Nomor 11 Tahun 2020 tentang penerapan Kedaruratan Kesehatan Covid 19 sebagai langkah awal pemerintah dalam menjalankan program-program kekarantinaan kesehatan seperti yang termuat dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 tentang Kekarantinaan Kesehatan. Hal tersebut juga yang mendasari terbitnya

Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar dalam Rangka Percepatan Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid 19)*. Peraturan Pemerintah ini merupakan dasar pembentukan Peraturan Daerah Provinsi maupun Kabupaten/Kota, dalam penerapan program karantina kesehatan di Indonesia.⁴

Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2018 penerapan program Kekarantinaan Dalam Wilayah ini harus diatur lebih lanjut dengan Peraturan Pemerintah. Pemerintah Pusat sampai pada tahun 2022 ini telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar pada tanggal 23 Maret 2020.⁵ sebagai program penanganan *Corona Virus Disease 2019*.

Pada awal tahun 2020 tepatnya bulan April 2020. Pemerintah Kabupaten Tulungagung melaksanakan pembatasan wilayah di Desa Jabalsari, hal itu dilaksanakan sebab dijumpai kasus dan beresiko dapat menyebabkan klaster *Covid 19*, hal itu teridentifikasi setelah beberapa masyarakat dinyatakan positif *Covid 19*. Dalam pelaksanaannya Pemerintah Kabupaten Tulungagung melalui Surat Edaran Bupati Nomor: 360/243/602/2020 tersebut melakukan pembatasan dengan menutup akses pintu masuk desa dan melakukan penjagaan di pintu masuk secara ketat. Dengan toleransi pada beberapa urusan tertentu (membeli BBM, membeli obat, dan/atau Bahan Pokok) yang memang mengharuskan warga untuk keluar Desa Jabalsari Hal ini sedikit menyimpang dari program pembatasan Sosial Berskala Besar dan lebih condong kearah pelaksanaan Karantina Wilayah.

Berangkat dari permasalahan tersebut peneliti tertarik ingin melanjutkan penelitian ini dengan judul “Kedudukan Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/606/2020 Dalam Penyelenggaraan

⁴ Fitriani Ahlan Sjarif, “Surat Edaran Sebagai Instrument Administrasi Negara di Masa Pandemi Covid 19”, (Jakarta: Jurnal Hukum dan Pembangunan 51 No.3, 2021), hal. 787

⁵ Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial berskala Besar Sebagai

Pembatasan Wilayah Di Desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung”.

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan pemaparan permasalahan pada indentifikasi masalah, maka dapat dikemukakan rumusan masalah sebagai berikut:

1. Bagaimana Kedudukan Hukum Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 dalam tata hukum di Indonesia juga aturan pelaksana Pembatasan Wilayah penanganan *Corona Virus Disease* 2019?
2. Bagaimana tinjauan *fiqh siyasah* terhadap Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor 360/243/602/2020 ?

C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah diatas dapat diambil tujuan penelitian adalah, sebagai berikut:

1. Untuk mendeskripsikan bagaimana kedudukan surat edaran Bupati Tulungagung sebagai sebuah produk hukum yang diberlakukan dalam penyelenggaraan pembatasan wilayah di Desa Jabalsari..
2. Untuk menjelaskan pandangan *fiqh siyasah* terhadap Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020.

D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian di atas penelitian ini diharap dapat memiliki manfaat teoritis, praktis, maupun bagi peneliti selanjutnya. Adapun manfaat pada penelitian ini ialah sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan pemahaman tentang kedudukan Surat Edaran dalam pelaksanaan kegiatan pemerintahan
 - b. Memberikan pemahaman tentang bagaimana seharusnya kebijakan itu dibuat dan diterapkan.

- c. Dapat dijadikan tambahan sudut pandang guna pengembangan penelitian yang akan datang.
2. Manfaat Praktis
 - a. Sebagai evaluasi dari penerapan kebijakan yang telah dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tulungagung terhadap Desa Jabalsari
 - b. Sebagai pengingat dalam pembentukan kebijakan serupa selanjutnya.
 - c. Sebagai sumber bacaan teoritis yang dapat dijadikan rujukan.
 3. Manfaat Bagi Peneliti Selanjutnya.
 - a. Sebagai bahan rujukan penelitian yang akan datang.
 - b. Sebagai sumbangsih permasalahan yang umum terjadi tentang pembentukan kebijakan.
 - c. Sebagai penambah wawasan dan sudut pandang.

E. Penegasan Istilah

Pembahasan dalam penelitian ini terdapat banyak istilah di dalamnya. Penegasan istilah ini perlu digunakan untuk memudahkan hal-hal dalam penelitian ini dipahami, sehingga penulis memberikan definisi konseptual dan operasional sebagai berikut:

1. Definisi Konseptual

- a. Kedudukan Surat Edaran.

Secara Bahasa kedudukan merupakan sebuah posisi atau jabatan (pada struktural organisasi) dan Surat Edaran adalah catatan resmi yang beredar dan ditujukan untuk memperjelas sistem peraturan atau membuat sistem peraturan yang baru dalam mengatasi permasalahan. Surat Edaran (*beleidsregel*) merupakan peraturan kebijakan, yang mana peraturan kebijakan tersebut didasarkan pada diskresi (*freies ermessen*).⁶ Ten Berge mendefinisikan peraturan kebijakan sebagai sebuah keputusan, dengan isi aturan tertulis

⁶Fradhana Putra Disantara, "Legitimasi Surat Edaran dalam Penanganan Pandemi Covid-19", (Universitas Muhammadiyah Sidoarjo: Jurnal Rechtsidee, Vol 6 No 2, 2020), hal 9

yang mengikat umum, yang memberikan aturan umum, berkenaan dengan pertimbangan kepentingan. Dapat disimpulkan bahwa Kedudukan Surat edaran ini mengarah pada Posisi Surat Edaran sebagai produk hukum selain Undang-Undang yang fungsinya mengatur guna mencapai tujuan tertentu.

b. Penyelenggaraan Pembatasan Wilayah

Penyelenggaraan adalah sebuah gerakan membangun, melaksanakan atau melakukan sebuah program demi mencapai tujuan tertentu, pembatasan sendiri artinya membatasi dapat juga diartikan mengurangi. Sedangkan wilayah adalah tempat atau lingkup jangkauan, dan bisa juga disebut kawasan. Pembatasan Wilayah merupakan nama program yang dilaksanakan oleh pemerintah Kabupaten tulungagung dalam penanganan *Corona Virus Disease 2019* yang lalu. Nama ini hadir dalam berbagai versi yang diliput oleh beberapa media informasi, ada yang menyebutnya Pembatasan Wilayah, Isolasi Kawasan, dan Karantina Wilayah. Namun jika dilihat pokok-pokok dari dasar peraturannya yang dimaktub dalam Surat edaran Nmor 380/243/602/2022 Pemerintah Kabupaten masih memberikan toleransi akses keluar masuk, dan juga

2. Definisi Operasional

Maksud dari judul penelitian “Kedudukan Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 Dalam Penyelenggaraan Pembatasan Wilayah di Desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung” adalah, penelitian ini dilakukan guna mengetahui mendeskripsikan, juga menganalisa bagaimana konsep Surat Edaran sebagai dasar pelaksanaan Pemberlakuan Pembatasan Sosial Berskala Besar di Desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung yang dianalisis dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Publik, Undang-Undang

Nomor 6 Tahun 2018 tentang Keekarantinaan Kesehatan dan Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pembatasan Sosial Berskala Besar Dalam Rangka Penanganan *Corona Virus Disease 2019 (Covid 19)*. Peneliti juga mencantumkan hasil analisis fenomena sosial dengan menggunakan ajaran dan hukum Islam sebagai pisau pembedah permasalahan yang fokus terhadap anjuran-anjuran islam yang berkaitan dengan peran pemimpin sebagai penentu kebijakan bagi rakyatnya.

F. Metode Penelitian

1. Jenis Penelitian

Penelitian ini menggunakan jenis penelitian *Library Research* atau penelitian kepustakaan dengan menjadikan data teoritis sebagai data primer dan fenomena lapangan sebagai data sekunder. Dalam penelitian ini peneliti mengumpulkan literatur-literatur yang berkaitan dengan kedudukan Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 dalam penyelenggaraan pembatasan wilayah di Desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung.

Sedang berdasarkan sifatnya penelitian ini tergolong dalam sifat penelitian hukum yuridis normatif adalah penelitian hukum yang meneliti terkait implikasi kedudukan Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 dalam penyelenggaraan pembatasan wilayah di desa Jabalsari Kecamatan Sumbergempol Kabupaten Tulungagung.

2. Pendekatan Penelitian

Penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif-analitik. Deskriptif merupakan model penyajian data penelitian dengan menggambarkan gejala fenomena tertentu.⁷ Ronny Hanitijo Soemitro menjelaskan bahwa deskriptif-analitik digunakan untuk menggambarkan aturan undang-undangan yang berlaku dan

⁷Mahmud, "Metode Penelitian Pendidikan", (Bandung, Pustaka Setia, 2011), hal.152

dihubungkan dengan teori-teori hukum dari praktik pelaksanaan hukum positif yang berkaitan dengan pembahasan penelitian.⁸

3. Sumber Data

Dalam penelitian ini, peneliti mengunakan beberapa sumbr data yang dibagi menjad tiga jenis data:

a. Data Primer, Data ini diantaranya adalah:

- 1) Al-Qur'an
- 2) As-Sunnah
- 3) Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- 4) Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan.
- 5) Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1986 tentang Peradilan Tata Usaha Negara
- 6) Peraturan Menteri Hukum dan Hak Asasi Manusia Reoublik Indonesia nomor 15 Tahun 2016 Tentang Tata Naskah Dinas di Lingkungan Kementerian Hukum dan Hak Asasi Manusia.

b. Data Sekunder

- 1) Hasil Wawancara Pihak Pelaksana
- 2) Hasil Penelitian atau semiar yang berkaitan dengan kebijakan penanganan Covid 19

c. Data Tersier

- 1) Kamus Hukum, Kamus Besar Bahasa Indonesia.
- 2) Jurnal Hukum dan Buku yang mengkaji terkait kedudukan Surat Edaran dalam sistim peraturan di Indonesia.

⁸Ronny Hanintijo Soemitro, "*Metode Penelitian Hukum dan Jurumetri*", (Jakarta: Ghalia Indonesia, 1999), hal 97-98

4. Metode Pengumpulan Data

Dalam penelitian ini peneliti melakukan penelitian yang bersumber dari buku-buku Hukum tata Negara, Ilmu Perundang-Undangan, Kaidah-Kaidah Fiqh, Undang-Undang, Jurnal dan lain sebagainya. Selain menggunakan teknik tersebut peneliti juga mengkomparasikan dengan temuan-temuan di lapangan terkait penyelenggaraan Pembatasan Wilayah di Desa Jabalsari yang diambil dengan metode wawancara agar mendapatkan paparan dekriptif implikasi dari penerapan Surat Edaran bupati Tulungagung tersebut.

a. Metode Pengolahan Data

Dalam penelitian ini peneliti menggunakan metode pengolahan data sebagai berikut⁹:

- 1) Pemeriksaan Data (*editing*), yaitu memeriksa ulang kesesuaian dengan permasalahan yang akan diteliti setelah data tersebut berkumpul.
- 2) Rekonstruksi data, ialah menyusun kembali data-data yang sudah terkumpul secara teratur dan berurutan sehingga mudah dipahami, dan dari data-data yang sudah tersusun itu, nantinya akan ditarik sebuah kesimpulan.
- 3) Sitematis data, ialah mengurai dan mendeskripsikan data yang diperoleh hingga membentuk suatu hipotesis untuk menjawab rumusn masalah secara menyeluruh dan terpadu.

5. Analisis Data

Analisis data ialah cara berfikir. Yaitu segala hal yang berkaitan dengan pengujian secara sistematis pada suatu hal untuk menetapkan

⁹Burhan Bungsi, "Penelitian Kualitatif", (Jakarta: KENCANA, 2015), hal. 27

bagian, hubungan antar bagian dan hubungan dengan keseluruhan.¹⁰ Seluruh data yang telah dikumpulkan melalui pengumpulan data yakni mencatat, mengutip, dan mengedit, lalu diproses pada pengolahan data dengan metode mengumpulkan sesuai bidang utama masing-masing. Bahan-bahan yang sudah dikumpulkan lalu disusun hingga topik pembahasan yang akan dikaji tersusun sistematis agar bisa dilanjutkan pada proses analisis data.

Data yang telah disusun selanjutnya dilakukan analisis data. Proses ini diawali dengan mengkaji obyek penelitian yang akan diteliti. Sedangkan obyek pada penelitian ini ialah teori hukum sehingga peneliti menggunakan metode deskriptif-analitik. Menurut Winarno Surakhmad metode penelitian deskriptif tersebut memiliki dua ciri utama.

Pertama ialah memuaskan diri pada penyelesaian problematika aktual. Kedua yaitu data yang telah dikumpulkan pertama harus disusun, lalu dijelaskan dan kemudian baru dianalisis. Metode deskriptif-analitik inilah yang digunakan oleh penulis untuk mencari dan menganalisa kedudukan surat edaran dalam penyelenggaraan pembatasan sosial dalam penelitian ini.

6. Keabsahan Data

Lexy J. Moleong menjelaskan bahwa terdapat cara-cara untuk menguji keabsahan data dalam penelitian. Salah satunya ialah Triangulasi yakni metode pengecekan atau pemeriksaan keabsahan data yang menggunakan sesuatu yang lain. Dengan istilah lain yaitu dengan cara membandingkan keadaan seseorang dengan dokumen yang berkaitan seperti buku maupun literatur-literatur lain.¹¹

¹⁰Dr. Amir Hamzah, M.A, "*Metode Penelitian Kepustakaan (Library Research)*, (Malang: Literasi Nusantara, 2019), hal. 80

¹¹Lexy, J. Moleong, "*Metodologi Penelitian Kualitatif*". (Bandung: PT Remaja Rosdakarya, 2017) Hal. 330

G. Sistematika Pembahasan

Penulis memberikan sistematika pembahasan untuk memudahkan pembahasan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan sistematika yang dapat dibagi menjadi tiga bagian, yaitu: pada bagian awal, terdiri dari: halaman sampul depan, halaman judul, halaman persetujuan, halaman pengesahan, motto, persembahan, kata pengantar, daftar isi, daftar gambar, daftar lampiran, transliterasi dan abstrak. Pada bagian utama memuat uraian yang terdiri dari enam bab, dan masing-masing bab dibagi atas sub-sub secara global penelitian skripsi ini adalah sebagai berikut:¹²

BAB I: PENDAHULUAN

Yaitu gambaran peneliti tentang latar belakang masalah, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, penegasan istilah, metode penelitian, dan sistematika pembahasan..

BAB II: LANDASAN TEORI

Peneliti memaparkan landasan teori yang digunakan berkaitan dengan (a) Teori Perundang-undangan di Indonesia (b) Kedudukan Surat Edaran (c) Pengertian Fiqh Siyasa, dan (e) penelitian terdahulu.

BAB III: KEDUDUKAN SURAT EDARAN BUPATI TULUNGAGUNG

Bab ini penulis menguraikan dan menganalisa pembahasan tentang pemberlakuan Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 tentang SOP Pos Covid 19, sebagai peraturan pelaksana ketika pembatasan wilayah Desa Jabalsari. Yang akan ditinjau dengan Undang-Undang Nomor 30 Tahun 2014 Tentang Administrasi Pemerintahan terkait kedudukan surat edaran dan wewenang mengeluarkan Diskresi.

BAB IV: FIQH SIYASAH DALAM SURAT EDARAN BUPATI

¹²Tim Penyusun Buku Pedoman Skripsi IAIN Tulungagung, *Pedoman Penyusunan Skripsi*, (Tulungagung: Tulungagung press, 2008) hal 15-16

Pada bab ini penulis memaparkan tentang tinjauan fiqh siyasah terhadap keluarnya Surat Edaran Bupati Tulungagung Nomor: 360/243/602/2020 yang dianalisa dengan beberapa ayat-ayat ahkam kepemimpinan dan kaidah-kaidah dalam pengambilan hukum ketika bencana (ad Dhlarar Yuzalu).

BAB V: PENUTUP

Bagian penutup ini terdiri dari kesimpulan dan saran peneliti, peneliti memaparkan hasil akhir penelitian yang dapat memberikan manfaat wawasan dan pengetahuan kepada masyarakat, para pembaca dan mahasiswa guna pengembangan penelitian selanjutnya, dan menambah wawasan dan pengetahuan pada peneliti khususnya.